

DR. CSEPORÁN ZSOLT

TANÁRSEGÉD

PÉCSI TUDOMÁNYEGYETEM ÁLLAM- ÉS JOGTUDOMÁNYI KAR

ALKOTMÁNYJOGI TANSZÉK



# A művészeti felsőoktatás alkotmányjogi keretei<sup>1</sup>

## I. Bevezetés: a művészet és a felsőoktatás kapcsolata

Az államhatalomnak nem csupán tiszteletben kell tartania és védenie kell az alapvető jogokat, hanem kötelezettségük az azok érvényesítéséhez szükséges feltételeket megteremteni, vagyis gondoskodnia kell az alapjogok megvalósításáról. Az alapjogi dogmatika jelen aspektusának fontossága a magyar alkotmánybíróvási esetjognak is már viszonylag korai meghatározó tétele, amely a szubjektív és az objektív intézményvédelmi kötelezettség viszonyában jelenik meg: „[a]z alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét.

*Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.*<sup>2</sup>

Az alkotmányjogból ismert formulák szerint a művészet és felsőoktatás – pontosabban a művészet szabadságának és a felsőoktatási jognak<sup>3</sup> mint kulturális jogoknak – közös jellemzője, hogy nem csupán a mindenkor hatalom tartózkodását igénylik, hanem érvényesülésük érdekében az államnak tevőleges módon, támogatási formák kidolgozásával kell segítenie megvalósulásukat.<sup>4</sup> E támogatási formák eltérő igazgatási mechanizmusok kifejlesztésére, illetőleg kifejlődésére adnak lehetőséget, ebből adódóan a kulturális alapjogok – ti. a művelődéshez való jog, a tudomány és a művészeti élet szabadsága – megvalósításáért és érvényesítéséért felelős igazgatási szerveknek, illetve a támogatás formáinak csoportosítása

többféle módon történhet, amiről való döntés az állam diszcrecionális hatáskörébe tartozik.<sup>5</sup>

A kulturális jogok differentia specificája két tényező köré fűzhető fel. Elsőként a fenti alkotmánytani tétel rögzítése szükséges: e jogok egyszerre rendelkeznek szabadságjogi (*status negativus*) és az ún. második generációs jogokra jellemző elemekkel (*status positivus*), amely sajátosság az állam jelenlétének is kettős irányultságot ad – előbbi körben tartózkodást, utóbbi esetben aktív beavatkozást. Második tényezőként ki kell emelni, hogy a kulturális jogok csoportképző jellemzője, hogy a fogalomkörbe tartozó valamennyi jog – azaz a művelődéshez való jogon keresztül a tanszabadság, a tudomány és a művészeti élet szabadsága – érvényesülésének meghatározó formája egy konkrétan körülírható közös társadalmi szférában, (jog)intézményben testesül meg: a felsőoktatásban. A felsőoktatási autonómia keretében ugyanis egyszerre érvényesül alapjogi értelemben a tanszabadság mindkét részjogosultsága, a tudományos kutatás és a művészeti alkotás szabadsága. Ez a művészet szabadságának alanyi köre szempontjából intézményi garanciáit jelenti, azaz, hogy annak keretében végezhetik művészi alkotótevékenységüket.<sup>6</sup> A jogosulti oldal mellett a megállapítást az állam objektív intézményvédelmi kötelezettsége is igazolja: az államnak e körben művészeti intézmények létrehozása és működtetése, valamint a művészeti élet jogi lehetőségeinek biztosítása a feladata<sup>7</sup> – amely két beavatkozási pontnak az eredőjeként végső soron a művészeti felsőoktatásban jelölhető meg.<sup>8</sup>

Mindezek alapján levonható az a következtetés, hogy a *művészet szabadsága – illetve a teljesség igényével: a kulturális*

<sup>5</sup> KOCIS MIKLÓS: *A kulturális alapjogi jogalkotás hatása a kulturális igazgatás szervezetrendszerére – Műhelytanulmány*. Budapest-Pécs, 2016. 17.

<sup>6</sup> Részletes ld. CSEPORÁN ZSOLT: *A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon*. In: Kocsis Miklós – Tilk Péter (szerk.): *A művészet szabadsága – alkotmányjogi megközelítésben*. Pécs, Kodifikátor Alapítvány, 2013. 58-61.

<sup>7</sup> Ld. ZELLER JUDIT: *A tudomány és a művészet szabadsága*. In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2006. 600.

<sup>8</sup> A tudomány szabadsága esetében ugyanez a megállapítás tehető. Vö. KOCIS MIKLÓS: *A felsőoktatási autonómia alkotmánybíróvási értelmezéséről*. *Jura* 2009/2. sz.

<sup>1</sup> A tanulmány az Igazságügyi Minisztérium jogászképzés színvonalának emelését célzó programjai keretében valósult meg.

<sup>2</sup> 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991.297.303

<sup>3</sup> Az elemzés keretében felsőoktatási jog alatt a felsőoktatással mint társadalmi alrendszerrel összefüggő közjogi – különösen alkotmányjogi – elméleti és tételes jogi intézményeket, szabályokat értem.

<sup>4</sup> Vö. PETRÉTEI JÓZSEF: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó 2011. 446.

*lis jogok* – érvényesülésének formái közül kiemelt helyen áll a felsőoktatás mind az alapjog alanyai (alkotótevékenységet végzők), mind pedig a tárgyi-intézményi kötelezettségek (állam) szempontjából.

## II. Művészeti felsőoktatás hátttere: a művészeti öngazgatás meghatározása

A joggyakorlás szempontjából fontos tétel, hogy művészi alkotótevékenység végezhető mind intézményi keretek között, mind azon kívül. Garanciális szabály azonban, hogy a művészet szabadsága mint alapjog egyik esetben sem csorbulhat az egyén szintjén.

*Ez a megállapítás az ún. művészeti intézmények alkotmányjogi elismerésében jelenik meg, amelyek a művészet szabadságának tárgyi oldalán értelmezhetőek.* Ám ezzel a lépéssel csupán egy funkció és kompetencia nélküli fogalmat vezetünk be a jogrendbe. Szükséges tehát közjogi értelemben meghatározni az új entitás rendeltetését, és az ahhoz kapcsolódó jogi eszközöket. Elsőként el kell helyezni ezeket az intézményeket a közigazgatás rendszerében, amely a funkcióból levezetett, a többi szervhez való viszony körülírásában jelenik meg. A meghatározás kulcsa végső soron az önállóság, illetve a függőség vagy mellérendeltség relációja. Ennek következtében rögzíteni szükséges azt, hogy megkülönböztetendő alkotmányjogi értelemben az államtól önálló és nem önálló művészeti intézmény.

Az önállóság igazolása az autonómia és az önkormányzatiság kérdésével függ össze. Az autonómia valamely közösség önrendelkezési joga, minden idegen, külső hatalomtól (államtól) való függetlensége. Vizsgálандó tehát ennek az önállóságnak eredete, funkciója és terjedelme.<sup>9</sup>

Az autonómia eredetének vizsgálatakor két irányzat különböztethető meg: az originális (eredeti) és a derivatív (származékos) önállóság. Míg az előbbi elmélet szerint az önkormányzatiság a közösséget eredendően megilleti, addig utóbbi esetben az autonómia csak akkor és annyiban létezik, amennyiben az állam a saját hatalmából valamennyit átruház.<sup>10</sup> A művészeti entitások önállósága az alapvető jog – ti. a művészet szabadsága – jogosultjai által átruházott jogösszességként írható le. Az autonómia fundamentuma tehát az egyének szabadságjogából ered, közvetetten. Ez az alkotmányos jogállam kereteiben ugyanis az alapjogok elismeréséhez és biztosításához, mint a jogállamiság értéktartalmú eleméhez kapcsolódik. A jogállam léte a modern államokban elválaszthatatlan az alapvető jogok érvényesülésétől.<sup>11</sup> Az alapvető jogokat minden esetben a tárgyi jog alapozza meg, így ezek a jogosultságok az állam által az alkotmányban az egyének elismert és garantált alanyi jogai.<sup>12</sup> Ez azt jelenti, hogy az egyének jogait az állam biztosítja (derivatív szubjek-

tív autonómia), így az alanyok részéről az alapjogukból eredő autonómia szükségszerűen származékos, sajátos értelemben vett *másodlagos derivatív önállóság*. Ez alapján a *művészeti intézmények autonómiája az entitást alkotó egyének önkéntesen átruházott részjogosultságaiból álló művészeti öngazgatás*.<sup>13</sup>

A *művészeti intézmények autonómiájának funkciója* a művészet szabadsága érvényesülésének intézményi biztosítása, mivel az érintett alanyi körök autonómiája az intézményi autonómia kereteiben gyakorta jobban is érvényesíthető.<sup>14</sup>

A *művészeti intézmények öngazgatásának terjedelme* jogi státuszuktól függően eltérő lehet. Az autonómia legáltalánosabb értelemben az önszabályozás jogát jelenti, tágabb értelemben azonban magában foglalja az önszabályozáson túl a végrehajtási, gazdálkodási és belső jogszolgáltatási önállóságot is.<sup>15</sup> Ebből kifolyólag a terjedelmének vizsgálata előtt utalni szükséges annak részaspektusaira. Az autonómia mint feladat- és hatáskörök sérthetetlensége kifejeződik egyrészt a *szervezeti* autonómiában, másrészt a *rendelkezési* autonómiában, harmadrészt az *igazgatási* autonómiában, valamint negyedrészt a *gazdasági-pénzügyi* autonómiában.<sup>16</sup> Ezeknek érvényesülése adja az állami beavatkozástól való függetlenségét – illetve pontosabban: annak mértékét – az intézménynek. *A művészeti intézmények autonómiájának terjedelme – azaz az egyes komponensek megléte – az állam diszkrecionális döntésén múlik, ami konkrét formában, az adott művészeti intézmény jogállásához kötődik.*

Mindezek alapján a *művészeti intézmények fogalma alá azokat az autonómiával (önkormányzatisággal) rendelkező intézményeket sorolom, amelyek kereteiben művészi tevékenységet végeznek*.<sup>17</sup> Ezek a művészeti intézmények szűk értelemben a művészeti profillal rendelkező felsőoktatási intézményekkel azonosak, tág értelemben pedig minden más, erre alkalmas intézményt magában foglal – de különösen színházakat<sup>18</sup>, galériákat, koncerttermeket stb<sup>19</sup>. *A művészeti intézmények autonómiája szempontjából azonban szükségszerű követelmény, hogy az állam által garantált önkormányzati jogokként értelmezhető legyen – ennek hiányában ugyanis (közjogi szempontból nem igazolható az intézmény önállósága.*

Az alapjogi jogalanyiság körében fontos megjegyezni, hogy magát a *művészi intézményt nem illeti meg a művészet szabadsága, csak a derivatív jellegű művészeti öngazgatáshoz való jog*: előbbi ugyanis kizárólag az egyének mint a művészi tevékenységet végzőnek a joga. A művészeti intézmény funkciója „*csupán*” az, hogy keretet biztosítson az egyének (művészek) szabadságának érvényesüléséhez, amely végső soron az alkotások nyilvánosságra közvetítésében ölt testet. Ugyanezt tá-

<sup>9</sup> Részletesen ld. GERGELY JENŐ: *Az autonómiáról általában*. In: GERGELY JENŐ (szerk.): *Autonómiák Magyarországon 1848–2000*. Budapest, L'Harmattan Kiadó, 2005.

<sup>10</sup> KOCISIS MIKLÓS: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. Budapest, Topbalaton Kiadó, 2011. 61.

<sup>11</sup> Vö. PETRÉTEI: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. 147–148.

<sup>12</sup> PETRÉTEI: *Az alkotmányos demokrácia alapintézményei*. 428–429.

<sup>13</sup> CSEPORÁN ZSOLT – KOCISIS MIKLÓS: *Az Alkotmánybíróság határozata a Magyar Művészeti Akadémiáról*. JeMa: Jogesetek Magyarázata 2014/4. 6.

<sup>14</sup> Vö. a tudomány és az intézmény autonómiája közti különbség. Kocsis: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. 96.

<sup>15</sup> KOCISIS: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. 70.

<sup>16</sup> PETRÉTEI JÓZSEF: *Az önkormányzatok fogalmáról, jellegéről és alkotmányi szabályozásáról*. Jura 1995/2. sz. 7.

<sup>17</sup> Vö. KOCISIS: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. 96.

<sup>18</sup> Ld. az előadó-művészeti szervezetek támogatásáról és sajátos foglalkoztatási szabályairól szóló 2008. évi XCIX. törvény 3. §-át.

<sup>19</sup> Ezek lehetnek államilag létrehozott vagy (a magánintézetek esetében) támogatott intézmények. KOCISIS MIKLÓS: *A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei*. Közjogi Szemle 2011/4. sz. 33.

masztja alá az Alkotmánybíróság korábbi állásfoglalásában: „Kivételes esetben előfordulhat ugyan, hogy valamely állami szervet alapjogi sérelem ér. Ez azonban csak akkor fordulhat elő, ha az állam által fenntartott szerv az alapjog gyakorlásával szoros kapcsolatban áll, különösen ha kifejezetten azzal a céllal jön létre, hogy az egyén alkotmányos alapjoga gyakorolható legyen (illetve az alapjog gyakorolhatóságának mintegy feltételeként jött létre, pl. egyetemek és az oktatáshoz való jog, tudományos élet szabadsága; a Magyar Tudományos Akadémia és a tudományos élet szabadsága; múzeumok, színházak és a művelődéshez való jog; stb.). Az állami szerv alapjogsérelemének azonban minden esetben visszavezethetőnek kell lennie az egyének jogaira.”<sup>20</sup> (kiemelés a szerzőtől)

Végezetül rögzítendő, hogy a művészeti intézmények öngazgatása nem hasonlítható a helyi vagy területi önkormányzatokéhoz, mivel utóbbiakkal ellentétben az előbbi intézmények nem látnak el klasszikus értelemben vett államigazgatási feladatokat, ezért autonómiájuk forrásának és terjedelmének is szükségszerűen másként kell alakulnia.<sup>21</sup> Egyetérték Zeh a felsőoktatási intézmények kapcsán vallott felfogásával: eszerint a művészeti intézmények önkormányzata csak abban a tekintetben ismerhető el, amennyiben az „önkormányzás” a művészet szabadságával közvetlen összefüggésbe hozható.<sup>22</sup>

### III. A felsőoktatási autonómia hazai keretei

#### 1. A felsőoktatási autonómia közjogi értelmezéséről<sup>23</sup>

A felsőoktatási autonómia alkotmányjogilag releváns vonatkozása az alapvető jogokkal függ össze, így az kiemelkedő jelentőséggel rendelkezik az alapjogok érvényesítésében. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a felsőoktatási autonómia a kulturális jogokra vezethető vissza: annak közjogi gerincét a művelődéshez (oktatáshoz) való jog, valamint a tudomány (és a művészet) szabadsága alkotmányi/alaptörvényi<sup>24</sup> deklarálása adja.<sup>25</sup> A testület értelmezésében a felsőoktatási intézmények önkormányzata ezeket a jogokat valósítja meg.<sup>26</sup> Ez azt követi meg, hogy a felsőoktatási intézményeknek rendelkezniük

kell olyan jogosítványokkal, amelyek segítségével képes megvalósítani azokat az állami feladatokat, amelyek érdekében végső soron létrejön. Ennek biztosítása az intézményvédelmi kötelezettségéből adódóan az államot terheli.

Az Alkotmánybíróság az egyetemi önrendelkezés három elemét különbözteti meg. Egyrészt a tudomány autonómiáját, amely alapján tudományos kérdésekben a tudomány művelői jogosultak dönteni;<sup>27</sup> másrészt a szervezeti autonómiát, amely a felsőoktatási intézmény szervezeti, működési önállóságát biztosítja; és harmadrészt a gazdálkodási autonómiát, amely a pénzeszközök szabad felhasználását teszi lehetővé.<sup>28</sup> Szükséges viszont megjegyezni, hogy a felsőoktatási öngazgatás egyes elemeinek mozgásterét egyrészt az állam a mindenkori alkotmányban határozza meg, másrészt az autonómia az akadémiai szabadságnak nem egyedüli és korlátozhatatlan megnyilvánulása.

A felsőoktatási autonómia az előbbieken alapján nem tekinthető önmagáért való értéknek. Az önállóság funkciója szűkebb értelemben az akadémiai szabadság<sup>29</sup> őrzése, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. A felsőoktatási autonómia elméletének e felfogás szerint tehát nem az a kulcskérdése, hogy van-e autonómiája az egyéneknek vagy az intézménynek, hanem egyrészt az, hogy ez az autonómia meddig terjed; másrészt pedig az, hogy milyen mértékű autonómia szükséges ahhoz, hogy az akadémiai szabadság, illetőleg a kulturális jogok érvényre juthassanak.<sup>30</sup>

#### 2. Felsőoktatási autonómia az Alaptörvény rendszerében

A modern államok esetében az alkotmány tartalmazza a felsőoktatási intézmények jogállásának körülírását, valamint az autonómiájuk terjedelmét és garanciáit. A garanciarendszer körében a legnehezebb meghatározása, hogy az állam mely feladatokat utalhat az autonóm intézményhez, és mely feladatokat kell fenntartania magának – éppen a tudományos fejlődés és szabadság biztosítása érdekében.<sup>31</sup>

A továbbiakban a hazai felsőoktatási autonómia alaptörvényi fundamentumát mutatom be, és elemzem a releváns alapjogok és az állam relációjában. Ennek szükségessége abban áll, hogy az állam 2011-től szakítani kívánt a korábbi felsőoktatási törvények autonómia-konceptiójával és a bennük kialakított állami szerepfelfogással. Ez a törvényhozás mellett az alkotmányozó hatalom tevékenységében is szembeötlő, amennyiben új alapokra helyezte a felsőoktatás szabályozását.<sup>32</sup>

<sup>27</sup> Ennek alapja a korábbi Alkotmány 70/G. § (2) bekezdése, illetve az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdése.

<sup>28</sup> Vö. 62/2009. (VI.16.) AB határozat

<sup>29</sup> Akadémiai szabadság alatt a tanszabadság és a tudomány szabadságának sajátos, a felsőoktatásban érvényesülő összefonódása értendő. Zeller Judit: *Az oktatáshoz való jog*. In: CHRONOWSKI NÓRA – DRINÓCZI TÍMEA – PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER – ZELLER JUDIT: *Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008. 581.

<sup>30</sup> KOCSIS: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. 69.

<sup>31</sup> KOCSIS: *A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei*. 35.

<sup>32</sup> Ld. G. KARÁCSONY GERGELY: *Állami szerepek a felsőoktatásban*. Budapest-Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2016. 40.

<sup>20</sup> Ld. 198/D/2008. AB végzés, ABH 2009.2961,2962.

<sup>21</sup> Kiss László alkotmánybíró a 41/2007. (X. 27.) AB határozathoz fűzött különvéleményében leszögezi, hogy „cezúrát kell vonni a területi és az intézményi önkormányzatok (autonómiák) között”. Ugyanakkor azt is állítja, hogy „vannak olyan követelmények, amelyek az önkormányzatok minden típusára egyaránt vonatkoznak. (Pl. ilyenek egyes szervezetiakadémiák, finanszírozási kérdések.) Ezek tekintetében pedig lényeges megkülönböztetés nem tehető. Ebben a sávban (az autonómiák alapvető garanciái tekintetében) tehát lényegi megegyezésnek kell fennállnia.”

<sup>22</sup> Ld. WOLFGANG ZEH: *Finanzverfassung und Autonomie der Hochschule*. Berlin, Duncker & Humblot, 1973. 68.

<sup>23</sup> Erről részletesen ld. KOCSIS MIKLÓS: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon (Doktori értekezés)*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, 2010. 33–42.

<sup>24</sup> A magyar Alkotmánybíróság a felsőoktatási autonómia tárgykörében jelentős esetjoggal rendelkezik, amelynek túlnyomó hányada a korábbi Alkotmány normaszövegén alapul.

<sup>25</sup> A releváns alapjogokról részletesen ld. KOCSIS: *A felsőoktatási autonómia elmélete és gyakorlata Magyarországon*. 44–47.

<sup>26</sup> 40/1995. (VI. 15.) AB határozat, ABH 1995.170,172.



## 2.1. „A felsőoktatási intézmények [...]”

A felsőoktatási intézmények alaptörvényi rögzítése új megközelítésbe helyezi a felsőoktatási autonómia közjogi szerepét. A felsőoktatási intézmények rendeltetése ennek fényében a „szervezett szabadság” biztosításában érhető tetten: az állam ugyanis ezen keresztül teljesíti intézményvédelmi kötelezettségét. Bár maga az intézmény nem kutat és nem is oktat, mégis garantálni kell számára olyan mértékű autonómiát, amely a tudományos folyamatok háttéréül szolgáló szervezeti szabályok alapja lehet.<sup>33</sup>

## 2.2. „[...] a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak [...]”

Az Alkotmánybíróság már a korai éveiben leszögezte, hogy a tudományos élet szabadságát, valamint az állam semlegeségére vonatkozó rendelkezéseket alapvető „jogállami és alkotmányos” értéknek tekinti.<sup>34</sup> Ez az alkotmánybírói tétel az Alaptörvény X. cikk (2) bekezdésében deklarált szabállyal nyeri el teljességét. Ennek értelmében: „Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönten, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak.”<sup>35</sup>

A felsőoktatási intézmények autonómiáját három elemre osztó alkotmánybírói értelmezéshez mérten az idézett rendelkezések a tudomány autonómiájával azonosíthatóak. Mivel az Alaptörvény X. cikk (3) bekezdése expressis verbis rögzíti az önállóságot, megállapítható, hogy a felsőoktatási intézmények tudományos autonómiája – ti. a kutatás és tanítás tartalma, módszerei – a lehető legszélesebb körben érvényesül, azaz az állami beavatkozásoktól teljes mértékben független.

## 2.3. „[...] szervezeti rendjüket törvény szabályozza.”

A rendelkezés két irányból is értelmezhető normatartalmat hordoz. Egyrészt eljárás-jogalkotási szempontból, amennyiben az alkotmányozó a felsőoktatási intézmények szervezeti rendjét mint törvényhozási feladatot az Országgyűlés hatáskörébe utalja. Másrészt a rendelkezés tartalma a szervezeti önállóság – a felsőoktatási autonómia második eleme – körében vizsgálható. Az állam tehát a felsőoktatási intézmények strukturális felépítésének meghatározását saját kompetenciájában hagyta. A felsőoktatást érintő állami szerepvállalásnak a korábban említett új irányait jellemzi a kormányzat „Fokozatváltás a felsőoktatásban” c. stratégiája. Ennek a szervezeti autonómia szempontjából releváns hozadéka a kancellári rendszer bevezetése, és az abból következő változások, tendenciák. Az új modell mögött a felsőoktatási intézmények akadémiai és gazdasági vezetése szétválasztásának koncepciója húzódik meg.<sup>36</sup> A kormányzat deklarált célja eredendően az volt, hogy

professzionális keretek közé terelje az egyetemek és főiskolák gazdasági-pénzügyi, illetve egyéb (különösen szervezeti) menedzsment feladatainak ellátását.<sup>37</sup> A kancellári szerepkör fenntartói és gazdasági jellemzői alapjaiban írták át a felsőoktatás rendszerét, amely a kormányzat és az akadémiai szféra egyeztetési során további újdonságokkal jártak. Ez teremtette meg a felsőoktatási intézmények szakmai-tudományos és stratégiai-gazdasági irányításának szétválasztásának modelljét, létrehozva a konzisztórium intézményét.<sup>38</sup>

A kancellári modell bevezetése az akadémiai önállóság rovására erősebb fenntartói (állami) beavatkozást eredményezett a hazai felsőoktatási struktúrában, amely markánsan jelenik meg az egyetemek legmagasabb szintű döntéshozatali mechanizmusában. A felsőoktatási intézmények szervezeti autonómiájának mozgástere tehát szűk: csupán a törvény<sup>39</sup> által meghatározott kereten belül érvényesül, szinte kizárólag az akadémia szabadsághoz kapcsolódva.

## 2.4. „Az állami felsőoktatási intézmények gazdálkodási rendjét törvény keretei között a Kormány határozza meg, gazdálkodásukat a Kormány felügyeli.”

Az Alkotmánybíróság által meghatározott felsőoktatási autonómia harmadik komponense a gazdálkodási önállóság. A felsőoktatási intézmények és az állam viszonyában hagyományosan a legkardinalisabb kérdés, hogy az autonómia tartalma kiterjed-e az intézmény gazdálkodására is, avagy sem. A magyar Alkotmánybíróság korai határozatai egyértelműen a teljes autonómia biztosítása mellett törtek lándzsát,<sup>41</sup> míg a 2000-es évek közepétől – a társadalmi, kulturális és gazdasági változásokat mérlegelve – elismerték a gazdasági önállóság korlátozhatóságának lehetőségét.<sup>42</sup> Ennek alaptétele volt az a felfogás, hogy minél közelebbi a kapcsolat a tudományos és a vállalkozási tevékenység között, a felsőoktatási intézmény gazdálkodási autonómiája annál nagyobb alkotmányi védelmet élvez.

Az Alaptörvény negyedik módosításával azonban ez megváltozott. Az új szabályok ugyanis nem csak az intézmények gazdálkodásának törvényi szabályozását teszik lehetővé, hanem a szabályozási szint lejjebb szállításáról szólnak. Ezzel a Kormány közvetlen befolyása alá helyeződött az intézményi gazdálkodás, amely kiterjed arra, hogy a Kormány – törvényi keretek között – szabályokat állapítson meg az intézmények gazdálkodására, valamint arra, hogy a gazdálkodást érintően fenntartói jogkör keretében a Kormány feladatkörrel rendelkező tagja, illetve jogszabállyal létrehozott intézmények,

<sup>37</sup> BÁRÁNY: *A magyarországi felsőoktatás-igazgatás átszervezése: a kancellári rendszer és a konzisztórium*. 206.

<sup>38</sup> Részletesen ld. BÁRÁNY V. FANNY: *A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon*. Kodifikációs és Közigazgatás 2015/1. sz. 94.

<sup>39</sup> A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.)

<sup>40</sup> „A felsőoktatási intézmény – az alapító okiratában meghatározottak szerinti feladatainak ellátásához – intézményt, szervezeti egységet hozhat létre és tarthat fenn.” [Nftv. 8. § (5) bek.]

<sup>41</sup> Vö. KOCSIS MIKLÓS: *A felsőoktatási joggal összefüggő korai alkotmánybírói határozatokról*. Jura 2007/2. sz.

<sup>42</sup> KOCSIS MIKLÓS: *A felsőoktatási joggal összefüggő újabb alkotmánybírói határozatokról*. Jura 2008/1. sz.

<sup>33</sup> Vö. KOCSIS: *A tudomány szabadságának új konstitucionális keretei*. 33.

<sup>34</sup> 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994,177,182.

<sup>35</sup> Ennek részletes értelmezéséről ld. KOCSIS: *A kulturális alapjogi jogalkotás hatása a kulturális igazgatás szervezetrendszerére – Műhelytanulmány*. 42–43. és Cseporán: *A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon*. 48–49.

<sup>36</sup> Részletesen ld. BÁRÁNY V. FANNY: *A magyarországi felsőoktatás-igazgatás átszervezése: a kancellári rendszer és a konzisztórium*. Jura 2016/2. sz. 202–210.

kormányzati szervek útján felügyeleti jogkört gyakoroljon. Az alkotmányozó értelmezésében a gazdálkodási jogkörök e szabályozása a kutatási és tanszabadság érvényesülését nem érinti, így az megfelel az Alkotmánybíróság mércéjének.<sup>43</sup> Ezek alapján a felsőoktatási intézmények gazdálkodási autonómiával nem rendelkeznek.

Fontos azonban leszögezni, hogy a felsőoktatási intézmények funkciója az akadémiai szabadság biztosítása és a kulturális jogok érvényesítése. Ennek ellátásához az államnak olyan infrastrukturális és pénzügyi kereteket kell garantálnia, amelyekkel a felsőoktatási intézmények el tudják látni feladataikat.<sup>44</sup>

\*\*\*

Összességében elmondható, hogy a tudományos autonómia – a korábbiakhoz hasonlóan – korlátlanul biztosított a felsőoktatási intézmények számára, a szervezeti és gazdálkodási önállóságot azonban az Alaptörvény szövege egyértelműen korlátozza. Az alkotmányozó tehát szétválasztja az egyetemek gazdasági és tudományos autonómiáját a felsőoktatási intézmények működésében, azonban a gyakorlati döntések során e két terület elválasztása nem könnyű feladat: a legtöbb esetben összefonódik, de mindenképp hatással van egymásra.<sup>45</sup>

#### IV. A felsőoktatási autonómia művészeti aspektusa

Korábban már utaltam rá, hogy a felsőoktatási autonómia funkciója szűkebb értelemben az akadémiai szabadság őrzése, tágabb értelemben pedig a kulturális jogok érvényre juttatása. Az Alkotmánybíróság továbbá kijelentette, hogy a tudományos és művészeti élet szabadsága, a tanszabadság és a tanítás szabadsága érvényesülésének alapvető biztosítéka a felsőoktatási intézmény autonómiája.<sup>46</sup> Mindkét tétel – előző impliciten, utóbbi expliciten – magában foglalja a művészet szabadságát, és annak érvényesülésének kiemelt platformjaként nevesíti a felsőoktatást. Ennek ellenére az Alaptörvény szövege, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata és a szakirodalmi elemzések sem ejtenek szót a művészeti alkotómunka szabadságáról a felsőoktatási autonómia körében – kizárólag a tudomány szabadságának garanciájaként kezelik azt. Már pedig a tudomány szabadságának a felsőoktatási intézmény keretein belüli megvalósulásából következő igény, hogy a művészet szabadsága esetében is garantálni kell annak intézményi érvényesülését.<sup>47</sup>

Amennyiben elfogadjuk a felsőoktatás korábban jelzett funkcióját, úgy a tudomány szabadsága (és a művelődéshez való jog) érvényre juttatása mellett a művészet szabadságát e funkció elemeként szükséges kezelni. Mind az állam (jogal-

kotóként és jogalkalmazóként egyaránt), mind pedig a (köz) jogtudomány eredménye, hogy a felsőoktatási autonómia tartalma a tudomány szabadságával forrt össze. Amennyiben a művészet szabadságának felsőoktatáshoz való illeszkedését keressük, ugyanebből a fundamentumból kell kiindulni.

Fontos utalni arra, hogy az alkotmányozó a tudomány és a művészet szabadságát – mind technikai,<sup>48</sup> mind dogmatikai értelemben – azonos módon, azaz „testvérjogként” kezeli.<sup>49</sup> Az alapjogtani felépítés tehát mindkét jognál megegyező, így a felsőoktatási autonómia komplex rendszeréhez is ugyanazon a ponton kapcsolódik a művészet szabadsága, mint a tudomány alapjogának esetében. A felsőoktatási intézmények öngazgatásának három elkülöníthető komponensét jelölte meg az Alkotmánybíróság, amelyek közül az első elem – *ti. a tudomány autonómiája – pontosításra szorul. Egyes felsőoktatási intézmények keretein belül művészeti alkotótevékenység is végezhető, így a tudományos önállósággal jelzett autonómiakör tartalmát tekintve hiányos. Célszerűbb lenne »kulturális autonómiaként«* kezelni az öngazgatásnak ezt a területét, és esetről esetre – azaz felsőoktatási intézménytől függően – konkretizálni ennek tudományos és/vagy művészeti tartalmát.

A hazai tételes jogi szabályozás is követi az Alkotmánybíróság és a szakirodalom pontatlan meghatározását, amennyiben úgy fogalmaz, hogy „[a] felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak”. A kutatás terminus használata egyértelműen a tudomány szabadságának részjogosultságát jelenti, a felsőoktatási autonómia normaterületéről kirekesztve a művészeti élet szabadságát. A tudomány szabadságának lényege az oktatás és a kutatás szabadságában keresendő, és tartalma a tudományos ismeretek megszerzése, illetve ezek terjesztése.<sup>50</sup> A kutatás felöleli a tudományos kérdésfelvetést, a kutatási módszerek kidolgozását, ezek alkalmazását, valamint az eredmények értékelését. További elem a tudományos alkotás szabadsága, amelynek körébe tartozik mindaz, ami a kutatás szűk értelmezésébe nem illeszkedik (például ismeretek összefoglalása, rendszerezése, elméletek, modellek kidolgozása).<sup>51</sup> A művészet szabadsága pedig két tartalmi összetevőt ruház fel alapjogi védelemmel: az alkotómunka szabadságát és az alkotás nyilvánosságra hozásának szabadságát.<sup>52</sup> A tudományos élet szabadsága felsőoktatási megjelenése során tehát a kutatás szabadságának a művészet szabadságánál az alkotómunka szabadsága felel meg.<sup>53</sup>

A kulturális autonómia másik elemét a tudományos kutatás szabadsága mellett a művelődéshez való jog szubjektív aspektusa, a tanszabadság adja (akadémiai szabadság). A teljesség igénye végett utalok arra, hogy a művészet szabadságának beemelése ennek a komponensnek a státuszán nem változtat.

<sup>43</sup> G. Karácsony: i. m. 50.

<sup>44</sup> Az állam felsőoktatást finanszírozó szerepéről részletesen ld. G. KARÁCSONY: i. m. 91–130.

<sup>45</sup> BÁRÁNY: *A felsőoktatás-igazgatás rendszerének átalakítása Magyarországon*. 97.

<sup>46</sup> 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABH 2005,459,476.

<sup>47</sup> CSEPORÁN ZSOLT: *A művészet szabadságának mozgástera az Alaptörvény keretei között*. Scriptura 2014/1. sz. 165.

<sup>48</sup> Az Alaptörvény szerkezetében a két alapjog azonos cikk alatt kerül szabályozásra.

<sup>49</sup> Erről részletesen ld. CSEPORÁN: *A művészet szabadságával élő személyek alapjogi helyzete Magyarországon*. 55–61.

<sup>50</sup> Vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat, ABH 1994,177,182.

<sup>51</sup> KOC SIS: *A felsőoktatási autonómia közjogi keretei Magyarországon*. 78.

<sup>52</sup> 24/1996. (VI. 25.) AB határozat, ABH 1996,107,110.

<sup>53</sup> CSEPORÁN: *A művészet szabadságának mozgástera az Alaptörvény keretei között*. 166.

Mindezek alapján a felsőoktatási autonómia helyes alaptörvényi megfogalmazása álláspontom szerint a következő lenne (de lege ferenda): „A felsőoktatási intézmények a tudományos kutatás és művészeti alkotás, valamint a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak [...]”. Ezzel a definícióval a felsőoktatás rendszere valóban képes megfelelni tágran értelmezett funkciójának, azaz a kulturális jogok – azaz a művelődéshez való jog, a tudomány és a művészet szabadsága teljes – érvényre juttatásának.

## V. A hazai művészeti felsőoktatás intézményrendszere

Az előző pontban cáfoltam azt a nézetet, amely szerint a felsőoktatási autonómia biztosítéka kizárólag a tudomány lehet, mivel bizonyos esetekben – felsőoktatási intézménytől függően – az autonómia garanciájához a tudomány mellett, avagy a helyett kizárólag a művészet szolgáltatja az alapot.

A felsőoktatási autonómia tartalmának pontosítása azonban a hazai közigazgatási intézményrendszerre is hatással van. A fenti korrekció értelmében ugyanis három fajta felsőoktatási intézmény képzelhető el a kulturális önállóság szempontjából: egyrészt tisztán a tudományos kutatásra épülő, másrészt – az előző mintájára – döntően a művészet szabadságát biztosító intézmény,<sup>54</sup> valamint harmadrészt a két szabadságjogi fundamentumot egyszerre tartalmazó vegyes profilú felsőoktatási intézmény.

A művészeti felsőoktatás szempontjából ez két intézménytípust jelent: egyrészt a művészeti képzést is folytató, másrészt pedig az elsődlegesen művészeti portfólióval rendelkező felsőoktatási intézmények. A magyar felsőfokú művészeti képzés az erre szakosodott egyetemek és főiskolákon, illetőleg az egyetemek művészeti karain vagy szakjain zajlik. Az önálló állami, egyetemi jogállású művészeti képzőhelyek Budapesten működnek. Ezek mindegyike valamely művészeti ág köré csoportosuló profillal rendelkezik, így zene-művészet terén a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem, a képzőművészetben a Magyar Képzőművészeti Egyetem, az iparművészet és design területén a Moholy-Nagy Művészeti Egyetem, a táncművészet körében a Magyar Táncművészeti Egyetem, valamint az előadó- és filmművészetben a Színház- és Filmművészeti Egyetem. Vidéken nem önálló, hanem integrált modellben, valamely nagy tudományegyetem, illetve jelentősebb főiskola egyik karaktereként jelenik meg a művészeti képzés. Ezekon túl a felsőfokú művészképzés meghaladta a direkt alkotásorientált fakultásokat, és az alapvetően nem művészeti profilú felsőoktatási intézmények is elindítottak olyan szakokat, amelyek a művészet tudományos módszerekkel történő elemzésére épülnek.<sup>55</sup>

A jogalkotó reagálva a művészeti képzés speciális igényeire, megteremtette az elsődlegesen művészeti identitású intézmények csoportját és különös szabályait a felsőoktatási szférán belül. Ezt a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nftv.) külön cím alatt, és a 101. §-ban szabályozza, mint az ún. művészeti felsőoktatási intézményekre vonatkozó rendelkezések.

A jogintézmény azokat a felsőoktatási intézményeket öleli fel, amelyek kizárólag a művészeti képzési területen folytatnak képzést. Erre tekintettel a jogalkotó az Nftv.-ben foglalt, a felsőoktatási intézményekre és képzéseinkre vonatkozó követelményeket eltérésekkel kell alkalmazni.<sup>56</sup>

Elsőként rögzíteni szükséges, hogy a művészeti felsőoktatási intézményeket egyaránt megilleti az Alaptörvényben foglalt autonómia. A speciális képzési paletta végett azonban a jogalkotó a szervezeti öngazgatás körében többlethatáskört telepített az intézményekhez.

Ilyen jogköre a művészeti felsőoktatási intézményeknek, hogy művészeti gyakorlóhelyet létesíthetnek és tarthatnak fenn,<sup>57</sup> illetve hogy alapfokú művészeti nevelés és oktatás, valamint művészeti szakképzés körébe tartozó feladatait köznevelési intézmény létrehozásával láthatják el.<sup>58</sup> Utóbbinak tipikus formája, amikor az intézmény a középiskolába járó tanulót előkészíti a művészeti felsőoktatási intézménybe való belépésre.<sup>59</sup> Az előkészítői képzés kapcsán fontos megjegyezni, hogy a képzésben résztvevőt megillető jogokat és kötelezettségeket a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata határozza meg. Ezzel a jogalkotó általános felhatalmazást ad a felsőoktatási intézménynek a garanciális szabályok bizonyos részének – ti. hallgatói jogállás – a megalkotása tekintetében, amelyek főszabály szerint jogszabályi rögzítést igényelnének.

A művészeti felsőoktatási intézmények csoportképző differentia specificája két ismérvhez kötődik: egyrészt az intézmény szempontjából kizárólag művészeti képzést folytatnak, másrészt a képzésben a záróvizsgának része művészeti alkotás elkészítése, előadás létrehozása, bemutatása és megvédése.

A tudományorientált és művészeti képzést is folytató (vegyes profilú) felsőoktatási intézmények esetén a törvényhozó alkalmazni rendeli a speciális szervezet-alkotási, valamint a képzés kimeneti oldalán az alkotás meglétét előíró szabályokat. Emellett a művészeti felsőoktatás valamennyi intézményre nézve közös privilégiumként rögzíti a törvény, hogy az előírt alkalmazási, foglalkoztatási, képesítési feltétel teljesítése szempontjából a doktori fokozattal egyenértékű a jogszabály alapján adományozott díj, feltéve hogy annak tulajdonosa legalább alapképzésben szerzett oklevéllel rendelkezik.<sup>60</sup>

<sup>54</sup> A hatályos szabályozás és felsőoktatási struktúra szerint „tisztán” művészet-centrikus felsőoktatási intézmény nem létezik. Az egyetemek ilyen típusánál arányaiban a művészeti alkotótevékenység dominál, amellet, hogy az elsődleges profilhoz – ti. művészeti alkotás és oktatás – kapcsolódó tudományos kutatások is jelen vannak.

<sup>55</sup> Részletesen ld. KUCSERA TAMÁS GERGELY – SZABÓ ANDREA (szerk.): *A felsőfokú művészeti képzés Magyarországon*. Fundamenta Profunda 2. Budapest, Magyar Művészeti Akadémia Művészetelméleti és Módszertani Kutatóintézet, 2017. 20–23.

<sup>56</sup> Nftv. 101. § (1) bek.

<sup>57</sup> Nftv. 101. § (2) bek.

<sup>58</sup> Nftv. 101. § (7) bek.

<sup>59</sup> Ebben az esetben a tanuló – hallgatói jogviszony létesítése nélkül – a művészeti felsőoktatási intézmény nyilvántartásba kerül, amely sajátos ún. előkészítő jogviszonyt eredményez.

<sup>60</sup> Nftv. 101. § (9) bek.

## Következtetések

Zárásként ki kívánom emelni a felsőoktatási autonómia és a kulturális jogok, különösen a művészet szabadsága viszonyának elemzéséből leszűrt szintetizáló, illetve újszerű következtetéseimet.

1. A kulturális jogok érvényesülése szempontjából *alapvetésként rögzítendő*, hogy a jogcsoportba tartozó valamennyi szabadság – *ti. a művelődéshez való jogon keresztül a tanszabadság, a tudomány és a művészeti élet szabadsága – szoros kapcsolatban áll a felsőoktatással.*
2. A *művészeti intézmények öngazgatáshoz való joga* olyan, az állam által elismert autonómia, amelynek funkciója az egyének művészi alkotótevékenysége kibontakoztatásának garantálása. *Ez a sajátos önkormányzatiság szűken értelmezve a művészeti felsőoktatási intézmények önállóságának is az alapját képezi.*
3. A felsőoktatási intézmények funkciója az akadémiai szabadság biztosítása és a kulturális jogok érvényesítése. Ebből az elvből kifolyólag *cáfolom a felsőoktatási autonómia*

*fogalmának a tudomány szabadságával való kizárólagos összekapcsolását.* A felsőoktatásban ugyanis művészeti képzések is megjelennek, így *a művészet szabadsága az intézményi önállóság szempontjából fundamentális tényezőként jelenik meg.* Ebből adódóan *a felsőoktatási autonómia alapja – intézménytől függően – a tudomány szabadságában és/vagy a művészet szabadságában ölt testet.* E körben *a felsőoktatási intézmények önállóság Alaptörvényből eredően teljes, azonban annak normaszövege pontosításra szorul, mivel a művészeti alkotómunkát nem tartalmazza.*

4. A kulturális jogok teljeskörű felsőoktatási érvényesülése az intézmények oldalán *hároms struktúrát alkot: egyrészt kizárólag tudományalapú, másrészt művészeti profilú és harmadrészt vegyes képzési portfólióval rendelkező egyetemeket és főiskolákat.*
5. A jogalkotó felismerte a felsőoktatásban jelenlévő művészeti tevékenység relevanciáját, amelynek következtében kialakította a művészeti szektor igényeihez igazodó, *a felsőfokú oktatásban egyedi jogi státuszt, a művészeti felsőoktatási intézmény kategóriájával.*